FRC.4.1 2B422
456.
237

CORPS LATIF.

CONSEIL DES CINQ-CENTS.

Cesc Fnc 24115

RAPPORT

FAIT

PAR QUATREMERE,

AU NOM D'UNE COMMISSION SPÉCIALE;

SUR la responsabilité des Ministres & celle des Agens du Directoire dans les Colonies.

Séance du 30 Messidor an 5.

REPRÉSENTANS DU PEUPLE,

La commission que vous avez chargée de vous faire un rapport sur le mode d'exercer la responsabilité contre les agens du Directoire dans les colonies, & par suite contre tous ses agens en général, s'est livrée à une discussion très-

THE NEWBERRY LIBRARY

étendue sur le principe, les moyens & les effets de la responsabilité considérée sous tous ses rapports avec la constitution & la nature du gouvernement actuel. Elle a pensé que la solution de cette question exigeoit des developpemens d'une nature très-déliée, que l'application précise d'un principe aussi général aux divers agens du gouvernement pouvoit exiger des nuances & des modifications très-diverses. En effet, quoiqu'un général d'armée, un ambassadeur, un ministre plénipotentiaire, soient aussi des agens du pouvoir exécutif, on comprend que leur responsabilité peut être rangée dans une espèce particulière. Tout en vous présentant les bases d'une théorie qui embrassera tous les agens, votre commission a preféré fixer pour l'instant votre attention sur les ministres, & sur les agens extraordinaires des colonies qui ont motivé la formation de votre commission, & le rapport qu'elle va vous faire.

Elle ne s'est pas dissimulé combien est importante & délicate à-la-fois une question qui a presque toujours été une énigme pour tous les peuples, & dont on n'a presque jamais dénoué le nœud qu'en le tranchant. La responsabilité est le véritable ressort de l'exécution dans le gouvernement : mais, selon le degré de tension ou de détente qu'on lui donne, selon la place qu'on lui fait occuper, il entrave, il comprime le mouvement, au lieu de le régler ou de l'accélérer.

Et d'abord votre commission a dû examiner l'exercice de la responsabilité dans ses rapports les plus importans, c'est-à-dire, envers les principaux agens du gouvernement ou les ministres, c'est-à-dire, dans ce qui constitue l'action du gouvernement, plutôt que dans ce qui constitue ses actes. Sans doute, c'est en saisissant un acte coupable qu'on parvient quelquefois à redresser la marche, à modifier l'action du gouvernement ; mais cette responsabilité de détails est souvent minutieuse, elle appartient plutôt à la vigilance administrative qu'à la surveillance législative. Si on lui prêtoit trop de moyens de se produire, elle dégraderoit la

738

dignité du Corps législatif; elle répandroit trop d'inquiétudes sur la marche des agens du gouvernement; elle les environneroit de dénonciateurs; elle établiroit un conflit funeste entre les pouvoirs. Votre commission a cru devoir restreindre, autant qu'il étoit possible, la faculté d'attaquer les actes des ministres.

A l'égard de leur action, qui est nécessairement le résultat de la volonté du gouvernement, qui est l'action elle-même du gouvernement, vous penserez sans doute que le Corps législatif, étant le régulateur suprême de la République, étant le surveillant naturel de toutes les autorités, il doit exercer sur l'action du pouvoir exécutif cette influence qu'il tient de la constitution, cette influence que lui donnent la législation, le droit d'accusation, cette suprématie enfin voulue par la nature des choses, qui ne permet pas qu'il se trouve un pouvoir supérieur au pouvoir législatif.

Trouver les moyens de conserver au pouvoir exécutif toute son indépendance, & au pouvoir législatif sa suprématie, placer le premier sous la surveillance du second sans que ses mouvemens soient comprimés, le rendre assez libre pour qu'il puisse devenir responsable, assez garanti pour qu'il ne cesse pas d'être libre, assez responsable pour qu'il ne devienne pas oppresseur, tel fut toujours le problême de toutes les constitutions, de celles sur-tout qui, faites sous la dictée de la théorie, n'ont pas encore été perfectionnées par les épreuves du temps & les leçons de l'expérience.

Deux systêmes principaux se partagent les opinions des publicistes sur la responsabilité en général.

Les uns sont frappés de l'inconvénient qu'il y auroit à prétendre exercer une responsabilité directe & positive contre l'autorité suprême exécutive, en quelques mains qu'elle réside. Les dépositaires de cette autorité, disent-ils, placés au sommet de la République, sont presque toujours le but auquel s'adressent toutes les passions jalouses ou haineuses. Il leur est impossible d'être justes & de faire exécuter la loi avec vigueur, sans produire le froissement d'une foule d'in-

térêts particuliers, dont les clameurs répercutées dans le Corps législatif, acquièrent toujours un degré d'importance propre à inquiéter & déranger la marche de l'exécution. De quelque manière qu'on définisse les cas de la responsabilité, quelles que soient les sages & lentes précautions dont on environnera la dénonciation légale & l'accusation du pouvoir exécutif, quelque peu de succès qu'elles aient, la malignité & l'intrigue en tirent toujours un parti favorable à leurs vues. Il en résulte toujours une sorte de déconsidération pour une autorité qui doit tenir sa principale force de la faveur de l'opinion publique. Ce pouvoir de censure & de dénonciation, dont il est sans cesse l'objet, le décolore & lui enlève ces teintes magiques de respect & de confiance, dont les effets suppléent si utilement & si activement à ceux de la force physique. Considérez d'ailleurs, ajoutent-ils, à quoi se réduit une responsabilité qu'on ne peut exercer sans ébranler l'état : à quoi sert un remède qui peut devenir plus funeste que le mal ? Ainsi, ou vous voudrez exercer la responsabilité contre les dépositaires de l'autorité suprême exécutive, & vous risquez d'exposer la chose publique aux commotions d'une crise violente ; ou la crainte d'un ébranlement politique vous fait renoncer à cet exercice, & vous offre le scandale public d'une loi sans exécution, d'une inviolabilité contraire à la loi de l'état. Il vaut donc mieux que ce soit la loi elle-même qui garantisse à la magistrature suprême une inviolabilité qu'elle se procure toujours en dépit de la loi ; il vaut mieux faire peser la responsabilité sur des ministres qui peuvent être révoqués ou changés sans péril : c'est le moyen d'assurer à l'état sa stabilité, au magistrat suprême la sécurité nécessaire à celui qui est censé être la pensée du gouvernement, & à la nation le redressement des torts, & les satisfactions qu'exige l'opinion publique.

Les partisans de l'autre système ne voient dans l'irresponsabilité du magistrat suprême qu'un brevet d'impunité accordé à ceux là précisément qui peuvent commettre les plus grands

crimes, & un privilège contraire à l'esprit républicain. Lorsque le magistrat est un, héréditaire ou à vie, ils accordent bien qu'il peut y avoir les plus grands dangers à exposer l'état dans sa personne aux secousses violentes d'une accusation qui doit soulever avec fracas les passions les plus tumultueuses; mais lorsque le magistrat est un conseil d'exécution; lorsque ses membres, périodiquement électifs, & élus parmi les simples citoyens, à un terme court, peuvent être facilement suspendus ou remplacés par les moyens les plus doux, ils croient que la responsabilité peut & doit s'exercer, sans péril pour l'état, contre les dépositaires suprêmes du Pouvoir exécutif; ils croient que les ministres ne peuvent être soumis qu'à une responsabilité secondaire, & qu'agens subordonnés du Pouvoir exécutif, c'est par ce Pouvoir qu'ils doivent être poursuivis & accusés; ils croient que le Corps législatif ne doit poursuivre les prévarications particulières aux ministres que dans la personne & par l'intervention du magistrat supérieur.

Ce dernier système paroît être celui de notre constitution. Je dis qu'il paroît l'être à l'égard des ministres. Quant au Directoire exécutif, la constitution a clairement déterminé les cas de sa responsabilité, les formes & le mode de son accusation par le Corps législatif, & le tribunal où doit se porter l'accusation.

Le principe seul de la responsabilité des ministres est posé dans l'article 152 de la constitution, qui porte: « Les » ministres sont respectivement responsables, tant de l'inexé- » cution des lois, que de l'inexécution des arrêtés du » Directoire ». Il n'y a, comme je l'ai dit, que le principe. Quant à son application, quant à ses conséquences, c'est dans la loi du 10 vendémiaire an 4 qu'il faut les chercher.

Et d'abord que signifie ce silence de la constitution sur l'exercice de la responsabilité des ministres? Dirons-nous que la constitution ayant prévu la difficulté, a mieux aimé l'éluder que la résoudre? Dirons-nous que ce silence offre une lacune que le Corps législatif peut toujours remplir à volonté?

Dirons-nous que ce ſilence nous indique d'une manière aſſez parlante que les meſures propres à aſſurer l'exercice de la reſponſabilité des agens du Directoire exécutif doivent être d'un ordre différent de celles qui ſont relatives aux repréſentans, aux membres du Directoire, & aux juges? Tirerons-nous de là la conſéquence que ceux-là ſeuls doivent être accuſés par le Corps légiſlatif, qui, par la nature de leurs pouvoirs, ne reconnoiſſent de ſupérieur que le Corps légiſlatif; que toute autorité ſubordonnée par ſa nature & dans ſa ſphère à une autre autorité exécutive, doit auſſi devenir juſticiable de la même autorité?

Il ſemble que telle ait été la doctrine des auteurs de la conſtitution. On ne ſauroit en douter à l'égard des miniſtres, lorſqu'on les voit, après avoir placé le principe ſeul de la reſponſabilité miniſtérielle dans la conſtitution, placer ſes conſéquences & ſes moyens d'exécution dans une loi qui n'eſt pas conſtitutionnelle. On ſauroit encore moins le révoquer en doute d'après l'eſprit & le texte de cette loi, dont l'article XII porte: « Aucun miniſtre, en fonctions ou hors » de fonctions ne pourra, pour faits de ſon adminiſtration, » être traduit en juſtice, en matière criminelle, que ſur la » dénonciation du Directoire exécutif. »

Il faut convenir d'après cela que l'intention de ceux qui firent la conſtitution fut de ſouſtraire les agens du Directoire exécutif à la ſurveillance directe du Corps légiſlatif, & de les placer ſous la dépendance abſolue du Directoire.

L'expérience des abus paſſés contribua ſans doute à cette détermination. Elle avoit appris que des miniſtres chargés du détail des affaires, touchant & correſpondant ainſi, par la multiplicité même de ces détails, à une foule de petits intérêts partiels, offroient une priſe journalière à la dénonciation bien ou mal fondée. Elle avoit appris que ſi le Corps légiſlatif, compoſé d'un grand nombre d'individus qui pouvoient être ou ſe croire bleſſés tous les jours par des actes adminiſtratifs, devenoit l'écho de toutes les réclamations, l'action exécutive ſe trouveroit à chaque inſtant entravée ou retardée, que des débats

scandaleux feroient naître la discorde entre les deux Pouvoirs, & que chacun des deux ne pourroit qu'y perdre de sa force & de sa considération. On voulut donc garantir les ministres des attaques directes du Pouvoir législatif.

Il y a plus, les mots font souvent prendre le change sur les choses. Dans la révolution on a souvent changé les mots pour changer des choses qui ne pouvoient pas changer. Il est peut-être étonnant qu'on ait conservé aux premiers agens du Directoire exécutif le mot de ministre, mot auquel sont attachées des idées qui ne se coordonnent plus avec le nouvel ordre de choses. Et d'abord, l'idée de ministère, comme conseil d'exécution, n'existe plus; elle a été transportée au Directoire exécutif, qui, par la nature même de son organisation complexe, est nécessairement ce conseil d'exécution, le vrai conseil d'état. La constitution a isolé les ministres, les a rendus sans cohérence entre eux, & par-là en a fait des agens subordonnés dans chacune de leurs attributions.

En second lieu, soyons justes. Quelle que soit l'analyse au moyen de laquelle on prétende distinguer spéculativement le gouvernement en grand, qui, dans ses vastes rapports, appartient essentiellement au Directoire, de l'administration, dont les détails doivent être du ressort du ministre, il faut avouer que, dès que l'on sort des régions de la théorie, cette ligne disparoît sous une foule de nuances & d'exceptions. Il est difficile en effet de concevoir qu'il y ait dans l'ordre politique, plus que dans l'ordre physique, une pensée sensiblement distincte de l'action, une volonté qui puisse un instant se trouver séparée des ressorts de l'exécution? Dans la nature, ces deux choses sont tellement connexes, que la métaphysique seule les sépare au moyen des définitions: mais ce point de séparation n'existe que dans l'idée. La volonté est tellement dépendante de l'action, & celle-ci tellement liée à la première, qu'on croiroit quelquefois, tant est grande l'intimité, que c'est l'action qui provoque la volonté.

Dans le corps politique, il n'eſt pas toujours aiſé de fixer la ſéparation entre ces deux choſes. Le gouvernement, comme ſiège de la penſée, peut-il, lorſqu'il ſe propoſe une fin, laiſſer à d'autres le ſoin des moyens ? Comme tout le ſuccès dépend des moyens, peut-il devenir reſponſable du ſuccès, s'il ne s'empare auſſi & ne diſpoſe de toutes les meſures d'exécution. Les miniſtres, comme premiers agens d'exécution, doivent donc être dans ſa dépendance entière. Si par une nouvelle répartition de reſponſabilité ceux-ci pouvoient être par trop ſubordonnés au Corps légiſlatif, ils échapperoient à une reſponſabilité par l'autre. Le miniſtre, ſervant, ſi l'on peut dire, deux maîtres à-la-fois, s'autoriſeroit de l'un contre l'autre, & l'exécution ſeroit attaquée dans ſon principal reſſort.

C'eſt ici le centre de la difficulté ; il faut auſſi voir les faces différentes de la queſtion.

Il réſulte en effet de ce que nous avons dit de l'extrême intimité qui doit unir le miniſtre comme agent de la volonté du gouvernement, au Directoire, comme principe de cette action, que les miniſtres ne ſauroient ainſi ſe conſidérer comme des reſſorts purement paſſifs, exécuteurs matériels d'ordres qu'ils tranſmettent à d'autres agens également paſſifs. On peut concevoir ainſi une machine hydraulique ; on peut concevoir de même une telle ſoumiſſion aveugle dans l'organiſation militaire : mais prétendre qu'un miniſtre ſoit tenu d'exécuter aveuglément les ordres du Directoire, qu'il doive être l'inſtrument apathique de ſes volontés & l'exécuteur irreſponſable de ſes arrêtés, lors même que ces arrêtés ſont contraires aux lois, c'eſt demander non pas ſeulement une abſurdité politique, mais encore la violation de la conſtitution qui les rend reſponſables de l'inexécution des lois. Si le miniſtre ſe trouve dans l'alternative de l'inexécution d'une loi & de l'inexécution d'un arrêté du Directoire, devra-t-il violer la loi pour obéir au Directoire ? Exigera-t-on que ce ſoit le Directoire qui le pourſuive pour lui avoir obéi ? Peut-il

241

être juge dans sa propre cause ? & le Corps législatif n'aura-t-il aucun moyen de faire respecter sa propre loi ?

Telle seroit la conséquence qui résulteroit de cet état de servage dans lequel on prétendroit rabaisser les ministres ? N'y a-t-il donc aucune différence entre la subordination politique & la dépendance machinale ? Faudra t-il que le Directoire exécutif devienne responsable de toutes les prévarications qu'il n'auroit pu ni prévoir ni empêcher, de toutes celles que sa position le met hors d'état d'appercevoir ? Ne pourra t-il se commettre une erreur, une violation de la loi, que le gouvernement ne soit menacé dans la personne des gouvernans ? Faudra-t-il d'un autre côté, outre la difficulté d'exercer la responsabilité contre le Directoire, accroître son autorité de tous les abus de pouvoir qu'il oseroit se permettre par des agens qu'il ne voudroit pas & qu'on ne pourroit pas poursuivre ? La responsabilité seroit-elle un vain mot ?

Elle le seroit, n'en doutons pas : car la responsabilité du Directoire se trouve circonscrite par la constitution à des cas tellement graves, & par cela tellement rares, qu'on peut le regarder comme à-peu-près inviolable. Ces cas sont *la dilapidation*, & il n'a pas le maniement du trésor public, *la trahison*, *les attentats contre la sûreté intérieure de la République*, *les manœuvres pour renverser la constitution* ; c'est-à-dire, comme l'a déja observé un publiciste célèbre, qu'il n'est accusable que pour des crimes qu'il n'aura jamais intérêt de commettre, ou qu'il sauroit toujours commettre impunément.

Oui : la responsabilité seroit un vain mot, si le Directoire, personnellement irresponsable de toutes les prévarications, de tous les abus de pouvoir, de tous les délits particuliers que la bonne foi & le bon sens empêchent de regarder comme des attentats & des crimes de trahison, pouvoit cependant ajouter à son inviolabilité, l'inviolabilité de ses agens, & commettre, par eux, tous les délits dont ni lui ni ses ministres ne seroient responsables.

Oui, la responsabilité seroit un vain mot, si le ministre,

comme le porte la loi du 10 vendémiaire, ne pouvoit être poursuivi que sur la dénonciation du Directoire. Comment se persuader, en effet, qu'il se rende facilement le dénonciateur spontané de ses ministres ? Sera-ce pour de simples négligences d'administration ou erreurs de bureau ? Ces faits ne méritent pas qu'on s'y arrête. Sera-ce pour avoir désobéi à ses ordres ? Ces cas sont difficiles à supposer de la part d'agens choisis par lui-même. Sera-ce d'après des délits graves ? On ne peut guère supposer alors que le ministre n'ait pas eu l'autorisation écrite ou verbale : car, dans notre ordre de choses, le ministre ne sauroit prendre sur lui d'agir dans des cas importans sans l'inspiration ou l'appui du Directoire. Sera-ce d'après la clameur publique ? Sera-ce d'après l'opinion du Corps législatif ? Mais il y a dans les motifs qui font agir les plus grandes autorités, comme dans ceux que meuvent les plus petits individus, une foule de petites passions, de petites prétentions d'amour-propre, de respect humain, qui roidissent une autorité contre les sacrifices qu'une autre se croit en droit d'exiger. On craint de paroître foible en cédant, & l'on devient obstiné ; on se fait un point d'honneur de soutenir un ministre par cela qu'on l'attaque ; on se croit obligé de couvrir ses fautes parce qu'on en craint le reflet. Enfin, & il faut bien aussi consulter la nature du cœur humain, il est, avouons le, très-difficile que les ministres, étant les créatures du Directoire, étant ses agens intimes, ses coopérateurs, ses confidens, puissent jamais être dénoncés par lui. Il a dû s'établir entre eux une sorte de solidarité d'intérêt qui repousse l'idée de la dénonciation par le Directoire. La loi du 10 vendémiaire a voulu, sinon une chose impossible, au moins une chose improbable.

Ceux qui jugeroient cette question en abstraction ou d'après quelques exemples du passé, perdroient de vue que là où le pouvoir exécutif a pour contrôleur & pour surveillant un Corps législatif, il devient bien plus ombrageux, bien plus jaloux de ses droits, bien plus inquiet de l'examen

2112

qu'on peut faire de sa conduite. Il fait alors cause commune avec ses ministres ; & regardant ceux-ci comme l'avant-garde de sa responsabilité, il met le plus grand intérêt à les soutenir & à les défendre. Il craint que s'ils étoient entraînés dans une accusation ils ne l'y entraînassent lui-même. Aussi, à moins de quelques cas hors du cercle des probabilités, on ne doit pas compter, ni que le Directoire accuse volontairement les ministres, ni qu'il se laisse aisément forcer à prendre une telle mesure contre eux. La loi du 10 vendémiaire, pourroit, sans être inexécutable, rester inapplicable.

Et cependant il arriveroit qu'un ministre auroit, ou de l'avis ou contre le vœu du Directoire, commis une foule d'actes attentatoires à la liberté, à la sûreté individuelle ; il arriveroit qu'un ministre auroit violé la constitution, en s'immiçant ou faisant intervenir le pouvoir exécutif dans les actes du pouvoir judiciaire ; il artiveroit qu'un ministre auroit commis des dilapidations manifestes des deniers publics par des opérations scandaleuses ou des marchés ruineux ; il arriveroit qu'un ministre auroit fait prévaloir dans une partie lointaine de la République française, un système d'expropriation ou de bannissement des propriétaires, pour faire des biens des particuliers une ferme au profit de ses créatures ; une foule d'autres délits pourroient être personnellement reprochés à un ministre, & au grand scandale de la nation, de tels délits demeureroient non-seulement sans vengeance, mais sans poursuite. Le Directoire n'oseroit les poursuivre, parce que, sans les avoir autorisés par un acte ostensible, il les auroit approuvés par son silence. Le Corps législatif, n'ayant aucun acte public à opposer au Directoire, qui pût prouver que ces délits sont son ouvrage, se reposeroit sur la loi du 10 vendémiaire. Il ne se permettroit pas d'attaquer le ministre qui doit être attaqué par le Directoire ; & à l'abri de ce double rempart, le ministre, au-dessus & au-dessous de l'accusation, seroit inaccessible à tous les coups ; il y auroit dans un pays libre des hommes imprenables par la loi, des criminels impunis & des crimes impunissables.

Telle ſeroit la conſéquence de la loi du 10 vendémiaire ; ſi ſon article XII pouvoit ſubſiſter plus long-temps ſans modification. Cet article neutraliſeroit par le fait le droit de la reſponſabilité : il donneroit bien, ſi l'on veut, de la ſtabilité au gouvernement ; mais votre gouvernement ne ſeroit plus un gouvernement libre, il n'en auroit que le nom. Vous auriez caché ſous quelques mots républicains le deſpotiſme & la tyrannie ; & un deſpotiſme caché, une tyrannie diſſimulée, ſont un mal plus honteux, & par cela plus incurable.

Il faut donc chercher à rendre effective & réelle cette reſponſabilité miniſtérielle que la conſtitution a voulu, & que la loi du 10 vendémiaire rend illuſoire. Il y a en effet deux manières de manquer le but de la reſponſabilité, c'eſt de la garantir trop ou trop peu. Toute reſponſabilité a pour corrélatif néceſſaire ce qu'on appelle la garantie. L'une doit être proportionnée à l'autre. Où manqueroit la reſponſabilité, il y auroit tyrannie de la part de l'autorité ; où manqueroit la garantie, il y auroit tyrannie envers les dépoſitaires de l'autorité. Sans garantie, l'autorité manque de la liberté néceſſaire pour agir ; & ſans cette liberté, il n'y a pas de gouvernement. C'eſt donc à donner à la reſponſabilité ſon contre-poids naturel, qui eſt la garantie ; c'eſt à en déterminer la peſanteur & le jeu, que conſiſte la ſcience politique du gouvernement.

La conſtitution, en établiſſant toutes les autorités, a placé leur reſponſabilité dans une ſurveillance hiérarchique : ainſi les autorités ſecondaires ſont ſous l'inſpection directe des autorités ſupérieures. Cet ordre étoit dicté par la nature elle-même, & ſon obſervance eſt facile. Il n'en eſt pas de même des trois grands pouvoirs légiſlatif, exécutif & judiciaire, qui doivent être indépendans dans leur action, ſans ceſſer d'être aſſujettis à la loi. Comme la loi qui doit les comprimer ſeroit un reſſort imaginaire ſans l'intervention réelle d'une action matérielle qui puiſſe atteindre les individus revêtus de l'un ou de l'autre de ces pouvoirs, il a fallu déterminer les cas dans leſquels ils ſeroient accuſables, les

formes de l'accuſation, la nature de l'accuſateur, & celle du tribunal qui devra les juger. Là eſt la garantie, & ſon importance a dû être proportionnée à celle de la reſponſabilité.

Le pouvoir légiſlatif étant le premier dans l'ordre des pouvoirs, ne peut reconnoître aucune action ſupérieure à la ſienne; il ne peut être juſticiable que de lui-même. Il eſt la volonté de la nation. Il ne reconnoît au-deſſus de lui que la juſtice, que le peuple, que l'opinion générale, que la volonté publique qui ſe manifeſte par les moyens que la conſtitution a établis. Comme pouvoir, il n'eſt ſubordonné à aucun autre. Comme Corps légiſlatif, il a la police ſur ſes membres. Lui ſeul peut les dénoncer, les accuſer, & les faire juger par la haute-cour de juſtice. Les membres du Corps légiſlatif, chargés de la plus grande reſponſabilité, puiſque les lois font le deſtin de la République & des particuliers, devoient être auſſi inveſtis de la plus forte garantie: Auſſi n'y en peut-il avoir de plus grande que celle dont ils jouiſſent, puiſqu'ils ſont en quelque ſorte juſticiables d'eux-mêmes en matière d'accuſation.

Le pouvoir qui fait exécuter les lois deviendroit bientôt le pouvoir qui les fait, c'eſt-à-dire, deſpotiſme, s'il n'étoit ſoumis à la reſponſabilité. Il n'appartenoit qu'au pouvoir légiſlatif de l'exercer. Auſſi eſt-ce le Corps légiſlatif qui dénonce, accuſe & traduit devant la haute-cour de juſtice les membres du Directoire exécutif, dans les cas de reſponſabilité prévus par la conſtitution. La garantie des membres du Directoire eſt ſans doute auſſi proportionnée à leur reſponſabilité. Leur garantie exiſte d'abord dans le petit nombre de cas prévus par la conſtitution. Elle exiſte dans la difficulté des preuves à acquérir contre eux. Elle exiſte dans la lenteur des formes de la dénonciation & de l'accuſation, dans la diviſion en deux ſections du Corps légiſlatif, dont l'une prononce l'examen & l'autre l'accuſation. Elle exiſte dans la compoſition du tribunal d'exception que la conſtitution a créé en faveur de ces accuſés. Il étoit im-

poſſible d'entourer les membres du Directoire de plus de garantie, ſans rendre nulle leur reſponſabilité. Un autre moyen de les ſoulager encore du poids de cette reſponſabilité, c'étoit d'en faire peſer une partie ſur la tête des miniſtres. La conſtitution l'a voulu. Nous verrons tout-à-l'heure ſi à leur égard l'équilibre entre la reſponſabilité & la garantie n'a pas été rompu par la manière dont on a placé excluſivement dans le Directoire le reſſort moteur de la reſponſabilité. Mais il faut parler ici du pouvoir judiciaire & de la nature particulière de ſa reſponſabilité. Nous en tirerons des inductions analogues à celle des miniſtres.

L'exercice du pouvoir judiciaire a été mis par la conſtitution ſous la double ſurveillance du pouvoir légiſlatif & du pouvoir exécutif. Ni l'un ni l'autre ne peuvent s'immiſcer dans ſes actes. Mais ſi un juge excède ſes pouvoirs, le Directoire dénonce cet acte au tribunal de caſſation; & ſi l'acte donne lieu à forfaiture, le fait eſt dénoncé au Corps légiſlatif, qui rend le décret d'accuſation, après avoir entendu ou appelé les prévenus. Voilà comme l'on voit une garantie proportionnée encore à la reſponſabilité. Voilà de ſages barrières placées entre le juge & l'accuſation qui peut l'atteindre. Voilà une véritable garantie à l'abri de laquelle l'ordre judiciaire conſerve ſon indépendance, & la reſponſabilité toute ſa force. Tout le ſecret de la reſponſabilité enfin, eſt de faire que la défenſe de la part du reſponſable puiſſe être en proportion avec les attaques auxquelles il eſt expoſé.

Si l'on applique ces exemples aux agens du Directoire, & ſur-tout à ſes miniſtres, il n'eſt pas difficile de ſe convaincre que cette ſorte de proportion n'a pas été gardée à leur égard. La balance eſt évidemment pour eux du côté de la garantie, puiſque d'après l'article 12 de la loi du 10 vendémiaire, ils ne peuvent être pourſuivis pour faits de leur adminiſtration que par le Directoire exécutif. Nous avons déja fait voir par combien de conſidérations, d'intérêts & de relations, le Directoire & les miniſtres ſe trou-

voient unis, & combien peu devoit être probable une responsabilité que le Directoire exerceroit en quelque sorte sur lui-même. Nous avons fait voir que la responsabilité du Directoire se réduit à peu de valeur, lorsqu'on ne lui donne pas plus d'extension que la constitution ne lui en a donnée; que cette responsabilité devient à-peu-près nulle, lorsqu'elle est personnelle à lui, & qu'elle acquéreroit une très-funeste activité, s'il falloit qu'il répondît de tous les actes de l'administration, qu'il répondît enfin pour ses ministres.

Il est donc de l'intérêt du Directoire, comme siége du gouvernement, qu'il ne puisse pas être facilement attaqué dans ses membres; & si cet intérêt est aussi celui de la nation intéressée à la stabilité de son gouvernement, on peut dire qu'il est, sous ce seul rapport, de l'intérêt du Directoire, comme de celui de la nation, que les ministres puissent encourir une responsabilité personnelle, & que cette responsabilité sorte enfin de la sphère des abstractions & des contradictions qui jusqu'à ce jour l'ont empêché d'être.

Ici ne nous dissimulons pas la difficulté d'établir avec une précision géométrique cette double responsabilité dans l'action du gouvernement : mais aussi avouons que les gouvernemens ne se font ni avec la règle ni avec le compas; avouons que la première & la plus grande vertu de la responsabilité consiste & doit consister dans ses effets moraux; avouons que l'efficacité d'un ressort politique existe quelquefois moins dans une action réelle que dans la possibilité de l'action; qu'il suffit quelquefois de placer une batterie pour empêcher l'ennemi de se présenter; que le plus salutaire effet de la responsabilité bien établie est moins dans ce qu'elle opère que dans ce qu'elle empêche, & qu'en l'environnant de toutes les moralités qu'elle exige, son principal objet doit être de prévenir l'accusation plutôt que de la provoquer.

Ce seroit mal apprécier la nature des gouvernemens représentatifs, que d'y méconnoître l'action de l'opinion pu-

bique ſur le pouvoir exécutif, ſurtout lorſque le Corps légiſlatif s'en rend l'interprète. Mais celui-ci ſeroit peu digne du rang qu'il occupe dans la ſphère morale des pouvoirs, s'il ne ſavoit uſer habilement de ce levier puiſſant au moyen duquel, ſans violence & ſans commotion, il déplace & modifie les hommes & les choſes. Le Corps légiſlatif s'abuſeroit étrangement, ſi, ſubſtituant à cet empire l'action vexatoire d'une turbulente inquiétude, ſi, prodigue de dénonciations ou d'accuſations, il compromettoit, pour de légers motifs, le ſuccès des armes que la conſtitution lui a remiſes.

On jugeroit mal encore, il eſt vrai, du jeu de tous nos rouages politiques, par les effets qu'ils ont produits juſqu'à ce jour. Les ſoupçons & les méfiances inſéparables d'un ordre de choſes naiſſant ont pu mettre de la contraction dans tous les mouvemens. Tous les pouvoirs en regard l'un vis-à-vis de l'autre, & jaloux de leurs attributions reſpectives, ont pu marcher juſqu'à ce jour dans les ſentiers ombrageux d'une mutuelle & défiante circonſpection. Qui ne connoît le ſecret des ennemis de la République, & cet art perfide de ſemer les ſoupçons pour aigrir & diviſer les eſprits, d'imaginer des dangers pour motiver un état de défenſe, de ſe feindre attaqué pour avoir le droit de ſe mettre en attaque, de ſimuler la peur pour la faire naître? Combien de fantômes de ce genre, le renouvellement périodique du Corps légiſlatif n'a-t-il pas déja vu naître & mourir! Lorſque le temps & l'expérience auront détruit tous ces motifs de méfiance, lorſque la ſageſſe de nos lois & la maturité de nos délibérations auront continué de donner à la conſtitution les vrais, les ſeuls gages d'attachement qui lui conviennent, lorſque l'on aura vu que chaque renouvellement de repréſentans n'eſt qu'un nouvel enrôlement de ſoldats d'élite, ſous les enſeignes de la République, alors s'établira dans chaque partie cette confiance réciproque ſans laquelle tous les membres du corps politique s'iſolent & ſe roidiſſent. Alors on ne croira plus, par des rapprochemens

captieux

215

captieux ou imaginaires, voir d'arrières penſées coupables ſe cacher ſous les dehors des plus beaux projets; on ne croira plus voir dans les dénonciations portées contre tel ou tel agent du gouvernement le projet de renverſer le gouvernement, mais bien celui de le conſolider en le redreſſant; alors, auſſi l'opinion publique, acquérant tout ſon développement, ſuffira toute ſeule à opérer les vengeances ou les ſatisfactions qu'exige l'intérêt national.

Mais votre commiſſion a cru que plus le Corps légiſlatif devoit ſe montrer avare d'accuſations & de dénonciations, plus il convenoit à ſa dignité qu'elles euſſent leur entier effet, lorſque la gravité des cas ſollicitoit ſa puiſſante intervention. Elle a penſé que, ſans détruire la dépendance ſalutaire du Directoire dans laquelle le miniſtre ſe trouve, ſans intervertir l'ordre de la conſtitution à cet égard, le Corps légiſlatif devoit avoir le droit & le moyen de faire, dans des cas déterminés, pourſuivre, par le Directoire, & à ſon défaut de pourſuivre lui-même le miniſtre & les autres agens du pouvoir exécutif, que l'inertie, plutôt que le ſilence de la loi, ſemble avoir placés juſqu'à ce jour, dans une eſpèce d'enceinte impénétrable à la reſponſabilité.

Il a penſé qu'avec quelques correctifs aux lois exiſtantes, il ne s'agiſſoit que de tirer toutes les conſéquences que la conſtitution a renfermées dans un ſeul principe, pour donner au reſſort de la reſponſabilité, l'activité qu'il doit avoir, & pour entretenir entre tous les pouvoirs, non ce coupable accord de complaiſances, qui ne ſeroit qu'une tranſaction de vices & de corruption, mais ce concours d'action, qui, tout en offrant une diſcordance apparente d'élémens contraires, produit cependant la véritable harmonie ſociale & l'équilibre dans les humeurs du corps politique.

Pour établir avec quelque préciſion les points principaux de la reſponſabilité des miniſtres, il faut analyſer leurs actes, & dans leur objet, & dans leur principe.

Et d'abord, ſans prétendre aſſujettir à un contrôle puéril tous les actes de l'adminiſtration, votre commiſſion a penſé que ceux-là ſeuls devoient mériter l'attention du légiſlateur,

qui caractériſoient l'action du gouvernement, qui pouvoient tenir à un ſyſtême coupable, & au projet pervers d'ébranler la conſtitution. Elle a penſé que, pour tout ce qui n'étoit qu'erreur, omiſſion, détails d'adminiſtation, la ſeule ſurveillance du Directoire, intéreſſé à la marche des affaires, ſuffiroit à la ſécurité publique. Elle a penſé que vous deviez vous repoſer auſſi uniquement ſur le Directoire du ſoin de faire exécuter ſes propres arrêtés. Le Directoire ayant ſeul la nomination & la révocation de ſes miniſtres, a là, la meilleure garantie qu'il puiſſe avoir de l'exécution de ſes ordres par les miniſtres.

A l'égard des actes vraiment coupables, & qui, comme délits commis envers la nation, peuvent donner lieu à une reſponſabilité plus nationale, on ne peut ſe diſſimuler qu'il en eſt qui doivent être perſonnels aux miniſtres, & d'autres qui ſont communs aux miniſtres & au Directoire. Nous diſtinguerons enſuite les délits envers les particuliers, pour la réparation deſquels les citoyens pourront être admis à ſe porter dénonciateurs, & les délits envers la choſe publique, dont la pourſuite & la dénonciation devront appartenir conjointement au Corps légiſlatif & au Directoire.

Pour établir qu'il doit y avoir des délits perſonnels aux miniſtres, il ne faut que ſe demander s'ils font perſonnellement des actes ſuſceptibles de motiver contre eux une accuſation. Il ne ſauroit y avoir de doute à cet égard : dans quelque hypothèſe que l'on ſe place, la conſtitution le prononce, & la loi du 10 vendémiaire l'articule en termes précis. Il y a plus, pour que notre gouvernement prenne enfin la véritable forme qu'a voulu lui imprimer la conſtitution, il faut y réaliſer cette diſtinction que la nature des choſes établit entre la penſée & la volonté qui ſont le gouvernement, & l'action ou l'exécution qui ſont le fait de l'adminiſtration. Le gouvernement eſt dans le Directoire ; l'adminiſtration ſupérieure eſt dans le miniſtère. Quelle que tendance que ces deux choſes aient à ſe rapprocher & à ſe confondre, ſur-tout avec un gouvernement complexe & un miniſtère individuel, c'eſt-à-dire, dans un ordre de choſes inverſe de celui qu'on a connu juſqu'à ce moment,

cette distinction se prononcera, sitôt que vous aurez organisé la responsabilité qui, comme une sorte de dissolvant, opérera le départ que vous voulez obtenir dans cet amalgamme inconstitutionnel.

Ce n'est pas ici le lieu de vous donner des exemples de tous les actes que le ministre peut commettre seul, indépendamment du Directoire & sur sa responsabilité personnelle. Il ne s'agit pas ici de recomposer les élémens des choses; il ne s'agit pas de remettre en question ce qui est en fait; il n'est pas question même d'établir contre les ministres d'autres points de responsabilité que ceux qui le sont déja par la constitution & la loi du 10 vendémiaire. L'analyse actuelle a moins pour objet de chercher des idées nouvelles, que de trouver & de voir avec clarté ce qui existe. Ainsi, quoiqu'il puisse quelquefois régner entre le ministre & le Directoire une sorte de solidarité de vues, de pensée & d'action, ce lien qui les rapproche n'est pas tel qu'il ne s'étende aussi de manière à ce que le ministre puisse, dans tout ce qui est administration, agir librement, personnellement, & avec cette indépendance sans laquelle il ne pourroit exister de responsabilité.

Il est moins question même de se demander si cela existe, que de faire en sorte que cela existe. S'il en étoit autrement, vous disoit le rapporteur de la commission des onze (Thibeaudeau), *si le Directoire, après avoir délibéré en commun, veut agir ensuite par ses membres dans chaque département du ministère, l'institution est dénaturée, tous les élémens du gouvernement sont confondus, & sa marche est entravée par une foule d'obstacles.* La constitution veut donc que le ministre ait une action libre & personnelle; elle le veut pour qu'il soit responsable; elle le veut parce qu'il est responsable. Nous dirons donc qu'il est des faits particuliers aux ministres, & qui ne peuvent engager qu'eux dans la responsabilité.

Il en est d'autres communs au ministre & au Directoire. Le même acte coupable peut avoir été voulu par le Directoire & mis à exécution par le ministre; le même acte coupable peut avoir été commis par le ministre, & sanctionné, auto-

risé par la permission, le silence ou la volonté présumée du Directoire : or, celui qui seul peut empêcher le mal & ne l'empêche point, est coupable. Si le délit a été ordonné par le Directoire & exécuté par le ministre, la responsabilité n'en peseroit pas moins sur tous les deux : il n'appartiendroit qu'à la justice de discerner le degré de culpabilité & la mesure de peine applicable au ministre lâche, corrompu ou trompé, qui auroit prêté au Directoire, dans la violation des lois & de la constitution, sa coupable assistance. Mais vous ne croirez jamais sans doute qu'un ordre de violer la constitution & la loi, puisse devenir une sauve-garde & un brevet d'impunité à l'homme que la constitution rend personnellement responsable de l'inexécution des lois. Vous ne croirez jamais non plus que les délits d'un ministre puissent devenir tellement étrangers au Directoire, que celui-ci ne doive pas souvent en partager la responsabilité. Et c'est ici qu'il faut observer comment les ressorts de la responsabilité ont joué jusqu'à ce moment en sens contraire avec la constitution & les intentions de ceux qui la firent. On vouloit obtenir une double caution, & il résulteroit précisément de ce qui est l'absence de toute caution, parceque le ministre n'étant responsable qu'envers le Directoire, chercheroit, dans sa passive obéissance, un abri contre la responsabilité, & parce que le Directoire feroit toujours & commettroit tous les actes & tous les délits qu'il voudroit, au moyen d'agens qui n'étant saisissables que par lui, ne seroient jamais responsables que quand & comme il lui plairoit.

Si donc vous êtes convaincus qu'il y a des délits qui peuvent être communs à celui qui ordonne comme à celui qui exécute, à celui qui a conçu le crime & à celui qui l'a sciemment commis, vous ne devez plus vous inquiéter des moyens justificatifs que chacun de ces deux êtres pourra trouver dans les rapports de séduction, de complaisance ou d'égarement réciproque dont chacun d'eux pourroit toujours argumenter. Vous ne prétendez pas établir une responsabilité solidaire pour des actes indivisibles, mais bien deux responsabilités, dont l'une, selon la nature des circonstances,

pourra & devra entraîner l'autre. Il ſe peut que le Directoire ſoit reſponſable ſans le miniſtre, que le miniſtre le ſoit ſans le Directoire, & que chacun d'eux le ſoit pour le même fait, non comme ſolidaire l'un pour l'autre, mais comme pouvant être complice l'un de l'autre.

Parmi les délits qui peuvent emporter la reſponſabilité des miniſtres, votre commiſſion a diſtingué ceux qui peuvent être commis envers les particuliers, & ceux qui peuvent l'être envers la choſe publique. Ces délits ſont déja prévus & décrits par la loi du 10 vendémiaire, par le code des délits & des peines. A l'égard des délits qui intéreſſent la liberté & la propriété des citoyens, nulle action poſſible n'exiſte de la part du citoyen contre le miniſtre, parce que l'article 13 de cette loi n'accorde la pourſuite en dommages & intérêts au citoyen léſé, qu'après que le miniſtre aura été mis en état d'accuſation ſur la dénonciation du Directoire exécutif.

Sans doute, il importe que le miniſtre ne puiſſe pas devenir le jouet de toutes les dénonciations particulières, & que ſon temps ne ſe conſume pas en procédures, en plaidoiries & en actions judiciaires. Si, à la rigueur du principe, chaque citoyen qui ſe croiroit léſé, pouvoit entraîner le miniſtre devant les tribunaux, on ne ſauroit dire juſqu'à quel point de déſordre & de confuſion un tel excès pourroit porter l'adminiſtration. Cependant, pour éviter un abus, il faut prendre garde de tomber dans un plus grand. Quand on veut appliquer les formes républicaines à un grand Etat, il faut bien ſe garder d'une application rigoureuſe qui feroit périr l'Etat pour ſauver la République; il faut bien ſe garder auſſi, par une imitation purement nominale, de cacher la République ſous des formes trop monarchiques. Or rien ne rapproche plus un gouvernement des inſtitutions deſpotiques, que ce privilège accordé aux principaux agens du gouvernement, de ne pouvoir être cités en juſtice; rien de moins populaire que cette conſtante protection accordée à ceux qui peuvent commettre beaucoup d'injuſtices contre ceux qui peuvent avoir beaucoup à en ſouffrir. Même dans

les monarchies tempérées il étoit beaucoup de circonſtances où le particulier léſé par les actes de l'adminiſtration avoit & exerçoit le droit de plaider contre l'adminiſtration royale.

Entre les formes entièrement populaires & les formes deſpotiques, votre conſtitution a voulu qu'il fût un moyen terme. Les articles XII & XIII de la loi du 10 vendémiaire s'oppoſent ſeuls à l'exercice d'un droit qu'il faut limiter, mais non détruire. Vous ne penſerez pas en effet que la liberté publique puiſſe exiſter ſans le concours de la liberté particulière. Vous penſerez qu'un pays n'eſt vraiment République, c'eſt-à-dire, la choſe de tous, qu'autant que l'intérêt de tous y eſt ſuffiſamment ſtipulé & garanti. Les reſtrictions que la loi peut mettre à l'exercice des droits, n'ont pour principe & pour baſe que l'intérêt même de tous. Si donc vous n'accordez pas à tous les citoyens une action directe & perſonnelle, dans tous les cas, contre les miniſtres comme contre les autres citoyens, c'eſt parce que l'intérêt même de l'adminiſtration, qui eſt l'intérêt de tous les citoyens, commande une grande limitation dans l'exercice de ce droit.

Votre commiſſion a donc penſé qu'il falloit le rendre ce droit aux citoyens, mais l'environner auſſi de toutes les précautions que la ſageſſe pourra vous ſuggérer. Elle vous propoſera d'autoriſer le citoyen qui aura perſonnellement à ſe plaindre d'un excès de pouvoir de la part d'un miniſtre, à dépoſer ſa dénonciation au ſecrétariat du Directoire, qui ſera tenu de la communiquer au miniſtre, d'en exiger une réponſe, & de produire, dans les délais déterminés, les pièces de juſtification au dénonciateur ou plaignant. Votre commiſſion a penſé que le Corps légiſlatif ne devoit intervenir dans de telles dénonciations, qu'après que les moyens de ſatisfaction, d'éclairciſſement ou de réparations, auroient été conſommés entre le plaignant & le Pouvoir exécutif. Dans le cas où le dénonciateur n'ayant point obtenu juſtice, perſiſtera dans ſa dénonciation, il pourra la porter au Corps légiſlatif, qui en délibérera dans les formes que nous allons vous indiquer.

Mais il faut auparavant vous parler des délits par lesquels les miniſtres peuvent attaquer & bouleverſer l'ordre public. Ce ſeroit beaucoup trop compter ſur le zèle des citoyens que d'attendre de la dénonciation civique la pourſuite des délits en queſtion. Quoique la conſtitution ſe ſoit miſe elle-même ſous la garde de tous les citoyens, on ſait quelle valeur on peut donner à cette garantie métaphorique, & l'on ſait encore mieux de quelle manière eſt gardé ce que tout le monde garde. Le véritable gardien de la conſtitution c'eſt le Corps légiſlatif; il ne peut, il ne doit abdiquer aucun des ſoins qui tendent à ſa conſervation. Votre commiſſion a cru qu'à lui ſeul appartient le ſoin d'informer ſur les délits qui intéreſſent la ſûreté publique l'emploi des fonds publics & l'orde conſtitutionnel.

C'eſt ici que vient ſe placer dans la pratique la première de toutes les difficultés que la ſimple ſpéculation n'apperçoit pas d'abord. C'eſt ici qu'il faut trouver le moyen de donner au Corps légiſlatif un droit qu'il ne peut aliéner, ſans ôter au Directoire exécutif un pouvoir dont la ſubordination & l'action exécutive ne ſauroit ſe paſſer. Il faut enfin que le miniſtre ſans ceſſer d'être l'agent du Directoire, reſponſable au Directoire & pourſuivable par lui, trouve auſſi dans le Corps légiſlatif le ſurveillant naturel de toutes les autorités, & le régulateur ſuprême qui doit tout comprimer, tout redreſſer, & atteindre à tout médiatement ou immédiatement.

Votre commiſſion ne vous propoſera donc point d'enlever au Directoire la pourſuite directe & immédiate des miniſtres prévaricateurs pour la donner au Corps légiſlatif. Vous ſentez tous que le gouvernement ſeroit dénaturé, & que le miniſtre reconnoîtroit bientôt pour ſupérieur excluſif non celui qui donne des ordres, mais celui qui en contrôle l'exécution. La ſubordination ſeroit déplacée & l'anarchie ſeroit bientôt le réſultat d'un tel dérangement. Nous vous propoſerons de donner au Corps légiſlatif le droit de provoquer par une eſpèce d'initiative la pourſuite du délit par le Directoire, de le mettre en demeure par un meſſage qui ſeroit

l'ouvrage des deux Conseils, & acquerroit ainsi le caractère d'un acte législatif auquel le Directoire seroit tenu de répondre & de se conformer. Ce message n'auroit lieu que sur des faits qui seroient dénoncés par trois membres du Conseil, & seroit l'ouvrage d'une commission nommée à cet effet ; il auroit pour objet de demander au Directoire les renseignemens positifs sur le délit dénoncé. Si dans le cas de l'évidence & de la notoriété du délit, le Directoire se refusoit à la poursuivre par lui-même, il seroit formé dans le Conseil des Cinq-Cents une commission chargée de faire un rapport sur l'objet dénoncé. Ce rapport dénonciatif approuvé par le Conseil des Cinq-Cents, seroit envoyé au Directoire, lequel s'il ne dénonce pas lui-même le ministre, seroit tenu dans l'espace de dix jours, de renvoyer la dénonciation avec les moyens justificatifs du ministre dénoncé au Conseil des Anciens, qui, après avoir entendu le ministre, prononceroit s'il a encouru la forfaiture, & le renverroit pardevant le tribunal criminel du département où siégeoit le pouvoir exécutif, lors du délit.

Votre commission livre à vos réflexions le fruit des siennes ; mais elle croit devoir vous prévenir sur une objection constitutionnelle que l'on pourroit faire à ce projet. Peut-être verroit-on que les divers actes attribués aux deux Conseils dans cette matière ne seroient pas le résultat d'un concours voulu par la constitution pour tous les actes législatifs. Peut-être objecteroit-on que le Conseil des Anciens prononcera seul la forfaiture, comme celui des Cinq-Cents prononce seul l'acte dénonciatif. A cet égard, la réponse est dans la constitution même. Rappelez-vous qu'elle a séparé également en deux l'examen & l'accusation : ainsi, le projet que nous vous présentons est calqué sur ce plan.

Nous ne vous proposons ces mesures qu'envers les ministres. Les agens diplomatiques, les généraux d'armée, devront y être assujettis ; mais il est à leur égard des modifications particulières, & votre commission a pensé que si l'état de guerre où nous sommes encore, étoit bien le plus propre à suggérer les mesures qui doivent assurer l'exercice de leur responsabi-

lité, l'état de paix dont nous allons jouir ſeroit plus propre encore à leur adoption.

A l'égard des commiſſaires de la tréſorerie & de la comptabilité, quoiqu'agens du gouvernement dans leurs fonctions, ils ſont nommés par le Corps légiſlatif, deſtituables par lui. Une conſéquence bien naturelle eſt ſans doute celle qui, dans des cas plus graves, veut qu'ils ſoient auſſi accuſables par le Corps légiſlatif. Nous ne voyons donc aucun inconvénient à leur appliquer les mêmes formes de reſponſabilité & de garantie que celles que nous venons de vous propoſer envers les miniſtres. Nous ne parlons que d'accuſation: à l'égard de la deſtitution; il ne peut, comme pour leur élection, y avoir d'autre forme que le concours de la volonté des deux Conſeils.

Il reſte à vous entretenir des agens particuliers du Directoire dans les Colonies. Ils ont paru à votre commiſſion placés par la conſtitution même & par la nature très-diſtincte de leur miſſion dans une cathégorie particulière, & la queſtion de leur reſponſabilité a paru lui offrir une ſolution beaucoup plus facile. La plus grande partie des conſidérations précédentes ne leur eſt pas applicable.

1°. Ces agens n'entrent point dans l'enſemble de la machine conſtitutionnelle. Ils ſont, pour ainſi dire, des hors-d'œuvre, des exceptions au cours ordinaire du gouvernement.

2°. Quoique la conſtitution faſſe nommer ces agens par le Directoire, elle leur a cependant imprimé un caractère qui ſemble les mettre plus que les autres agens, ſous une dépendance plus ſpéciale du Corps légiſlatif. Ils n'exiſtent qu'en vertu de ſon autoriſation particulière. Pourquoi leur reſponſabilité ne participeroit-elle pas à la nature compoſée de leur origine & de leurs pouvoirs.

3°. Le pouvoir que ces agens exercent à deux mille lieues du centre de la République, ſe trouvant dans ſon exercice ordinaire, hors de la ſurveillance habituelle des autres pouvoirs, n'eſt-il pas naturel que la reſponſabilité ſoit proportionnée à la grandeur du pouvoir, & à la facilité de l'abus qu'on peut en faire?

4°. Plus les colonies, par la nature des choſes, ſont difficiles à co-ordonner au ſyſtême d'union & d'intégralité qui doit les lier à la République, plus il importe que les agens extraordinaires que le Directoire y envoie ſoient rattachés par la reſponſabilité à la ſurveillance du Corps légiſlatif, ce point central de la République, de crainte qu'abuſant de ſes agens, ou abuſé par eux, le Directoire ne s'habitue à traiter ces parties de la République comme étrangères à nos lois, & comme une dépendance excluſive du Pouvoir exécutif.

5°. Les agens extraordinaires exerçant dans les colonies les mêmes fonctions que le Directoire, l'hiérarchie de la reſponſabilité veut qu'ils ſoient comme le Directoire lui-même juſticiables du Corps légiſlatif. Où il y a parité de fonction, il doit y avoir parité de reſponſabilité; où eſt la même reſponſabilité, doit être la même garantie.

Loin donc que l'exercice de cette reſponſabilité par le Corps légiſlatif puiſſe bleſſer les principes, l'eſprit & la lettre de la conſtitution, cet exercice a paru à votre commiſſion une dérivation naturelle de la conſtitution.

Rien n'eſt moins équivoque que ſon vœu à cet égard. Puiſqu'elle vous fait concourir légiſlativement à cette élection, il eſt viſible qu'elle vous appelle à exercer ſur l'autorité proviſoire & extraordinaire qui doit diriger cette partie de la République, une ſurveillance ſemblable à celle que la conſtitution vous fera exercer un jour ſur les pouvoirs conſtitués des colonies; la même ſurveillance enfin que celle que vous exercez ſur le Directoire au centre de la République.

A bien définir la miſſion de ces agens du Directoire dans les colonies, ils ſont les premiers reſſorts, les délégués du Corps légiſlatif. Doués par la nature des choſes de pouvoirs que la loi circonſcrit avec peine, ils portent un double caractère de repréſentation; ils doivent agir comme le Directoire; ils ſont auſſi ſouvent dans le cas de ſuppléer aux fonctions légiſlatives. Leur miſſion eſt, ſi l'on peut dire, une eſpèce de dictature conſtitutionnelle.

Enfin, puiſque la conſtitution leur accorde les mêmes

fonctions dans les colonies qu'au Directoire en France, il eſt viſible qu'ils ſont moins les agens du Directoire qu'un vice-directoire, qu'un Directoire d'outre-mer, qui, par l'analogie la plus conſtitutionnelle doit être ſoumis au même genre de reſponſabilité que le Directoire de la République françaiſe.

La conſtitution dit, il eſt vrai, que ces agens ſont ſubordonnés au Directoire : cela n'implique en aucune ſorte contradiction. Il falloit ſans doute déclarer cette ſubordination ; elle étoit de droit: mais, comme deux mille lieues de diſtance opèrent toujours beaucoup de relâchement dans le lien qui unit de tels agens à la République, il falloit ſe mettre en garde contre cette tendance naturelle à l'indépendance qui auroit pu entraîner involontairerement de tels délégués. On ne pouvoit trop, ſur-tout dans une miſſion auſſi vague, auſſi indéterminée quant à l'action, en reſtreindre la latitude politique ; on ne pouvoit trop ſubordonner au Directoire des agens inveſtis des mêmes fonctions, mais placés, & par leur poſition lointaine, & par l'état précaire des colonies, & par l'abſence actuelle du régime conſtitutionnel, hors de ce cercle politique, où le jeu de tous les reſſorts comprime chaque pouvoir, & l'empêche de ſortir de ſa place.

Si ces agens n'euſſent pas été ſubordonnés au gouvernement de la métropole, qui les eût empêchés de ſe rendre uſurpateurs, de diſpoſer des hommes & des choſes, de faire la guerre, de conclure des traités, d'aliéner des portions du territoire, d'envahir enfin des pouvoirs tels qu'on n'eût pu les leur ravir qu'avec les plus grands dangers ?

La ſubordination au Directoire étoit donc de droit, même quand la conſtitution ne l'eût pas préciſée ; elle étoit commandée par la force des choſes ; en l'exprimant, la conſtitution n'a pas prétendu la reſtreindre au ſeul Directoire. Mais en aſſimilant les fonctions des agens à celles du Directoire elle a fait au Corps légiſlatif un devoir d'aſſimiler auſſi leur reſponſabilité à celle des membres du Directoire. Voilà ce qui dérive eſſentiellement de la lettre & de l'eſprit de la conſtitution.

Votre commiſſion penſe que le Corps légiſlatif peut &

doit, quand il y a lieu, se porter leur accusateur dans les formes prescrites par la constitution à l'égard des membres du Directoire.

Dans quel cas ?

Il lui a semblé que les cas de responsabilité à leur égard devoient être les mêmes que ceux que la constitution & la loi du 10 vendémiaire définissent à l'égard des membres du Directoire & des ministres.

Devant quel tribunal ?

Votre commission n'a pas cru qu'il convînt d'assembler, pour juger l'accusation des agens des colonies, la Haute-Cour de justice. Elle n'alléguera point en faveur de cette opinion les lenteurs & les dépenses inséparables de cette institution judiciaire : le temps & l'argent ne sont rien, quand il est question de la justice; mais elle n'a pas vu de motifs suffisans pour cette convocation extraordinaire.

Si la constitution a donné un tribunal spécial & d'un ordre supérieur aux représentans de la nation & aux membres du Directoire exécutif, c'est qu'elle a prévu que leur accusation, environnée de préventions & de passions puissantes, devoit trouver une plus grande garantie d'impassibilité dans un tribunal formé d'élémens réunis de toute la République. Elle les a considérés encore sous leur rapport représentatif, & n'a pas cru qu'un tribunal de département dût juger des hommes qui appartiennent éminemment à toute la nation. Elle a pensé encore que les préventions locales pourroient être funestes à l'accusé, & elle a voulu, par la composition d'un tribunal extraordinaire, le placer dans une sorte de région la plus inaccessible aux atteintes des passions populaires.

Mais aucune de ces considérations morales ne peut s'appliquer avec justesse aux agens extraordinaires des colonies. S'ils sont traduits devant un tribunal ordinaire & devant un jury spécial, ils n'ont rien à redouter de la prévention de juges éloignés de deux mille lieues du théâtre des crimes dont ils seront prévenus. Aucun intérêt local ou particulier ne pourroit leur rendre ce tribunal suspect.

241

Votre commission n'a pas cru qu'il y eût lieu à la formation de la Haute-Cour de justice pour juger les accusations portées par le Corps législatif contre les agens particuliers des colonies.

PREMIER PROJET DE RÉSOLUTION.

Le Conseil des Cinq-Cents, après avoir entendu le rapport d'une commission spéciale,

A pris la résolution suivante.

ARTICLE PREMIER.

L'article XII de la loi du 10 vendémiaire de l'an 4 est rapporté.

II.

Tout délit commis par un ministre contre la sûreté générale & la constitution, toute prévarication, toute dilapidation ou dissipation des deniers publics, tout attentat à la liberté & à la propriété individuelle, & tout crime prévu par le code des délits & des peines seront poursuivis ainsi qu'il suit.

III.

Si le Conseil des Cinq-Cents est instruit d'un délit ci-dessus mentionné, commis par un ministre sur une dénonciation signée de trois de ses membres, il pourra faire au Directoire exécutif un message, qui sera envoyé au Conseil des Anciens pour avoir son approbation, à l'effet d'obtenir du Directoire des renseignemens précis sur le fait dénoncé.

IV.

Selon la nature des renseignemens obtenus, le Conseil des Cinq-Cents nomme, s'il y a lieu à poursuivre le délit,

une commiſſion de ſept membres pour faire un rapport dénonciatif qui, après avoir reçu l'approbation du Conſeil eſt envoyé au Directoire.

V.

Si dans l'eſpace de dix jours le Directoire ne dénonce pas lui-même le miniſtre aux tribunaux, il eſt tenu auſſitôt ce délai expiré, d'envoyer au Conſeil des Anciens le rapport dénonciatif du Conſeil des Cinq-Cents avec les pièces juſtificatives du miniſtre dénoncé.

V I.

Le Conſeil des Anciens, après avoir entendu le miniſtre, prononce s'il a encouru ou non la forfaiture.

V I I.

Dans le premier cas le miniſtre eſt envoyé devant le tribunal criminel du département où ſiégeoit le pouvoir exécutif lors du délit.

V I I I.

Tout citoyen qui aura perſonnellement ſouffert d'un excès de pouvoir commis par un miniſtre, pourra le dénoncer au Directoire exécutif, & ſera tenu de dépoſer ſa dénonciation écrite, & de lui ſignée au ſecrétariat général du Directoire; il en retirera un récépiſſé.

I X.

La dénonciation, dans le délai des ſignifications judiciaires, ſera tranſmiſe à l'inculpé qui, dans le délai d'un mois, ſera tenu de répondre par un mémoire de lui ſigné.

X.

Après avoir pris connoiſſance des pièces juſtificatives, le

252

dénonciateur ſera tenu, ſous trois jours, de ſe déſiſter par écrit, ou de déclarer qu'il entend porter ſa réclamation au Corps légiſlatif, ce qu'il ſera tenu de faire trois jours après la ſuſdite déclaration, par un mémoire écrit ou ſigné de lui. Extrait en forme lui ſera expédié de toute l'inſtruction, & ſera joint au mémoire.

XI.

Sur la réclamation du dénonciateur, le Corps légiſlatif procédera contre le miniſtre ainſi qu'il eſt dit ci-deſſus.

XII.

Le dénonciateur eſt non-recevable à porter ſa réclamation au Corps légiſlatif ſi le miniſtre ſur le fait ou ſur chacun des faits de la dénonciation produit une autoriſation du Directoire.

DEUXIÈME PROJET DE RÉSOLUTION.

Le Conſeil des Cinq-Cents, après avoir entendu le rapport d'une commiſſion ſpéciale,

A pris la réſolution ſuivante.

ARTICLE PREMIER.

Les agens particuliers des colonies nommés par le Directoire ſur l'autoriſation du Corps légiſlatif, ſont perſonnellement & directement reſponſables au Corps légiſlatif, ſans préjudice des comptes qu'ils ſont tenus de rendre au Directoire dans l'exercice de leurs fonctions.

II.

Ils peuvent être accuſés par le Corps légiſlatif dans les formes preſcrites par la conſtitution, pour les membres de la repréſentation nationale & du Directoire exécutif.

485

III.

Ils peuvent être accusés pour faits de trahison, de dilapidation, de manœuvres pour renverser la constitution, & d'attentats contre la sûreté de la République.

IV.

Ils sont responsables de tous attentats commis par eux contre la sûreté, la liberté & la propriété individuelle.

V.

Dans le cas où le Corps législatif prononce qu'il y a lieu à accusation contre les agens particuliers du Directoire dans les colonies, l'accusation est portée devant celui des tribunaux criminels de département de la République, qui sera désigné par le tribunal de cassation.

A PARIS, DE L'IMPRIMERIE NATIONALE.
Thermidor, an V.